# STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
# L. A. GEELHOEDA
## přednesené dne 1. června 2006 [1]

## I – Úvod

1. Svou žalobou podanou podle článku 230 ES se Evropský parlament domáhá zrušení směrnice 2004/85/ES [2], kterou se Estonské republice povoluje dočasná odchylka, pokud jde o použitelnost některých ustanovení směrnice 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES [3]. Žaloba vychází z tvrzení, že směrnice 2004/85 byla nesprávně založena na článku 57 aktu o přistoupení ze dne 16. dubna 2003. [4] Souběžně s touto žalobou podal Evropský parlament proti Radě podobnou žalobu, pokud jde o dočasnou odchylku povolenou Slovinsku na základě stejného ustanovení [5]. Své stanovisko v uvedené věci přednesu společně se stanoviskem v projednávané věci.

2. V následující části jsou uvedena pouze relevantní procesněprávní ustanovení aktu o přistoupení. Ostatní, hmotněprávní ustanovení týkající se vlastních odchylek, jsou popsána v části III, kde je vysvětlen skutkový základ sporu.

## II – Relevantní ustanovení

3. Žaloba Evropského parlamentu se týká správného výkladu článku 57 AP, který stanoví:

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady ze dne 28. června 2004, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokud jde o použitelnost některých ustanovení na Estonsko (Úř. věst. L 236, s. 10, dále jen „směrnice 2004/85“ nebo „napadená směrnice“).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2003 (Úř. věst L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211).

4 — Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33, dále jen „akt o přistoupení“ nebo „AP“).

5 — Věc C-414/04, Parlament v. Rada, dosud projednávaná před Soudním dvorem.

„1. Jestliže akty orgánů přijaté před přistoupením vyžadují v důsledku přistoupení úpravy a jestliže tyto nezbytné úpravy nejsou stanoveny tímto aktem ani jeho přílohami, provedou se tyto úpravy postupem podle odstavce 2. Tyto úpravy vstoupí v platnost dnem přistoupení.

2. Příslušné úpravy provede za tímto účelem buď Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou, nebo je provede Komise, podle toho, který orgán původní akty přijal."

4. Pro přezkoumání článku 57 AP v řádných souvislostech je namístě uvést článek 55 AP, který stanoví:

„Na základě řádně odůvodněné žádosti některého nového členského státu může Rada na návrh Komise jednomyslně přijmout před 1. květnem 2004 opatření spočívající v dočasné odchylce od aktů orgánů, které byly přijaty mezi 1. listopadem 2002 a dnem podpisu smlouvy o přistoupení."

5. Je třeba rovněž zmínit informační a konzultační postup upravený výměnou dopisů mezi Evropskou unií a novými členskými státy, které tvoří přílohu závěrečného aktu smlouvy o přistoupení. Bylo dohodnuto, že v rámci uvedeného postupu budou evropské orgány přiměřeně informovat přistupující státy o jakémkoli návrhu, sdělení, doporučení či podnětu, které by mohly vést k rozhodnutím orgánů nebo institucí Evropské unie. Na základě odůvodněné žádosti přistupujícího státu, ve které jsou vyjádřeny jeho zájmy jako budoucího člena Unie, se mohou o takovém rozhodnutí konat konzultace v rámci prozatímního výboru složeného ze zástupců Unie a přistupujících států. V případě, že i po skončení konzultací přetrvávají vážné obtíže, může být věc na žádost přistupujícího státu projednána na úrovni ministrů.

## III – Skutkový základ sporu

6. Odvětví elektřiny v Estonsku je charakteristické tím, že nejvýznamnějším palivem používaným pro výrobu elektřiny jsou ropné břidlice. Devadesát procent elektřiny vyrobené v Estonsku pochází z tohoto pevného paliva, které je jediným domácím zdrojem energie v zemi. Pro zabezpečení dodávek elektřiny v Estonsku mají proto ropné břidlice velký strategický význam. Z důvodů zvyšování účinnosti a splnění norem Společenství v oblasti životního prostředí prochází toto odvětví v současné době přeměnou.

Investice vynaložené za tímto účelem vyžadují záruku pro období přesahující rok 2008, což je možné pouze tehdy, pokud bude hospodářská soutěž zaváděna postupně. [6]

7. S ohledem na tyto zvláštní rysy požadovalo Estonsko v průběhu jednání o svém přistoupení k Evropské unii přechodné období pro použití čl. 19 odst. 2 první směrnice o elektřině 96/92/ES [7], která stanovila povinnost členských států otevřít své vnitrostátní trhy s elektřinou pro velkoodběratele elektřiny (již jsou vymezeni roční spotřebou elektřiny 40 GWh, přičemž tato prahová hodnota má být snížena nejdříve na 20 GWh, a poté na 9 GWh) do 1. července 2004. S ohledem na tuto povinnost byla Estonsku povolena odchylka platná do 31. prosince 2008, která je stanovena v příloze VI aktu o přistoupení. [8]

8. S ohledem na záměr vyjádřený v závěrech lisabonského a barcelonského zasedání Evropské rady, jenž spočívá ve zrychlení procesu liberalizace odvětví elektřiny a plynu ve Společenství, bylo ke smlouvě o přistoupení přiloženo prohlášení (č. 8) týkající se účinků těchto kroků v Estonsku [9]. V uvedeném prohlášení Unie bere na vědomí, že Estonsko si zachovává [vyhrazuje] svůj postoj k budoucímu vývoji právních předpisů v této oblasti. Unie rovněž připouští, že si zvláštní situace v restrukturalizaci odvětví ropných břidlic v Estonsku vyžádá důkladné úsilí do konce roku 2012, a uznává do této doby potřebu postupného otevírání estonského trhu s elektřinou pro spotřebitele jiné než domácnosti. [10]

9. Zrychlení otevření trhů s elektřinou v členských státech, jež předpokládají závěry zasedání Evropské rady, bylo schváleno Evropským parlamentem a Radou v červnu 2003, přibližně dva měsíce po podpisu smlouvy o přistoupení. Tato dohoda byla vyjádřena ve směrnici 2003/54, která byla založena na čl. 47 odst. 2 ES, článku 55 ES

6 — Body 12 až 15 důvodové zprávy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokud jde o použitelnost některých ustanovení na Estonsko (KOM(2004) 318 v konečném znění), předloženému Komisí.

7 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh se elektřinou (Úř. věst. 1997, L 27, s. 20; Zvl. vyd. 12/02, s. 3).

8 — Odst. 8 bod 2 přílohy VI aktu o přistoupení: „V Estonsku nebude čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92/ES uplatňován do 31. prosince 2008."

9 — Prohlášení č. 8 o ropných břidlicích, vnitřním trhu s elektřinou a směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh se elektřinou (směrnice o elektřině): Estonsko.

10 — Druhý pododstavec uvedeného prohlášení zní takto: „Unie upozorňuje Estonsko na závěry lisabonského a barcelonského zasedání Evropské rady ve vztahu ke zrychlenému otevírání trhu mimo jiné v odvětví elektřiny a plynu s cílem dosáhnout plně funkčního vnitřního trhu v těchto oblastech a připomíná dřívější prohlášení Estonska učiněná v tomto ohledu dne 27. května 2002 v rámci jednání o přistoupení. Nehledě na potřebu brzkého provádění funkčního vnitřního trhu s elektřinou bere Unie na vědomí, že Estonsko si zachovává svůj postoj k budoucímu vývoji právních předpisů v této oblasti. Unie připouští, že v tomto ohledu si zvláštní situace v restrukturalizaci odvětví ropných břidlic vyžádá důkladné úsilí do konce roku 2012, a uznává do této doby potřebu postupného otevírání estonského trhu s elektřinou pro spotřebitele jiné než domácnosti."

a článku 95 ES a která v plném rozsahu nahradila a zrušila směrnici 96/92. Článek 21 směrnice 2003/54 upravuje úplné otevření trhů s elektřinou pro všechny kategorie spotřebitelů, průmyslové podniky i domácnosti od 1. července 2007. Přesněji, čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/54 upravuje otevření trhu s elektřinou pro různé kategorie oprávněných zákazníků podle následujícího harmonogramu:

„a) do 1. července 2004 oprávnění zákazníci stanovení v čl. 19 odst. 1 až 3 směrnice 96/92/ES. [...];

b) nejpozději do [od] 1. července 2004 všichni zákazníci mimo domácnosti;

c) od 1. července 2007 všichni zákazníci."

10. Článek 29 druhý pododstavec směrnice 2003/54 stanoví, že odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na novou směrnici v souladu se srovnávací tabulkou v příloze posledně uvedené směrnice. Podle uvedené srovnávací tabulky článek 21 směrnice 2003/54 odpovídá článku 19 směrnice 96/92.

11. Za těchto nových okolností Estonsko dopisem ze dne 17. září 2003 požádalo Komisi, aby přijala nezbytné kroky podle článku 57 AP, jednak k úpravě odchylky povolené v příloze VI aktu o přistoupení s ohledem na čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92 tak, aby se vztahovala na čl. 21 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/54, a jednak k poskytnutí přechodného období pro provedení čl. 21 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/54. V této fázi si vyhradilo svůj postoj, pokud jde o úplné otevření jeho trhu s elektřinou dle ustanovení čl. 21 odst. 1 písm. c), ačkoli později v odpovědi na žádost Komise uvedlo, že zamýšlí toto ustanovení splnit do 31. prosince 2015.

12. Komise poté vypracovala návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady na základě čl. 47 odst. 2 ES, článku 55 ES a článku 95 ES, směřující ke změně směrnice 2003/54 v tom smyslu, že Estonsku bude do 31. prosince 2012 povolena dočasná odchylka, pokud jde o použití čl. 21 odst. 1 písm. b) a c) [11]. Tento návrh vyústil v přijetí směrnice 2004/85 Radou na základě článku 57 AP, a nikoli na základě ustanovení Smlouvy o ES,

11 — KOM(2004) 318 v konečném znění.

která uplatňovala Komise. Článek 1 směrnice 2004/85 stanoví, že do článku 26 směrnice 2003/54 se doplňuje následující odstavec:

„3. Estonsku se poskytuje dočasná odchylka od čl. 21 odst. 1 písm. b) a c) do 31. prosince 2012. Estonsko přijme opatření nezbytná pro zajištění otevření svého trhu s elektřinou. Tato opatření budou prováděna postupně v průběhu sledovaného období s cílem dosáhnout úplného otevření trhu do 1. ledna 2013. K 1. lednu 2009 musí otevření trhu představovat minimálně 35% spotřeby. Estonsko sdělí každý rok Komisi prahy spotřeby rozšiřující způsobilost na konečné spotřebitele."

13. V dopisu ze dne 9. července 2004 adresovaném předsedovi Evropského parlamentu generální tajemník Rady vysvětlil, že Rada se rozhodla založit směrnici na článku 57 AP s ohledem na úzkou vazbu mezi návrhem Komise a smlouvou o přistoupení a s ohledem na nutnost upravit směrnici 2003/54 včas, a to do 1. července 2004, od kteréhožto data měla být použitelná. Článek 57 AP nevyžaduje účast Evropského parlamentu.

## IV – Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

14. Svou žalobou podanou dne 27. září 2004 podle článku 230 ES se Evropský parlament domáhá, aby Soudní dvůr:

— zrušil směrnici 2004/85;

— uložil Radě náhradu všech nákladů řízení.

15. Rada se domáhá, aby Soudní dvůr:

— žalobu zamítl;

— uložil Evropskému parlamentu náhradu nákladů řízení.

16. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. prosince 2004 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise na podporu návrhových žádání Evropského parlamentu.

17. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 9. března 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Estonské republiky a Polské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

18. Evropský parlament, Rada, Komise a estonská a polská vláda učinily doplňující vyjádření při jednání dne 15. března 2006. Věc byla projednána společně s výše uvedenou věcí C-414/04.

## V – Shrnutí tvrzení účastníků

### A – *První žalobní důvod směřující ke zrušení: nevhodný právní základ*

1. Evropský parlament podporovaný Komisí

19. Evropský parlament uplatňuje zaprvé, že článek 57 AP nepředstavuje vhodný právní základ pro přijetí směrnice 2004/85. Má za to, že uvedená směrnice měla být přijata v souladu s řádným legislativním postupem podle čl. 47 odst. 2 ES, článku 55 ES a článku 95 ES, jak to navrhla Komise. Legislativní praxe nabízí různé příklady dočasných odchylek povolených novým členským státům podle uvedených ustanovení a podle článku 15 ES za účelem zohlednění rozdílů ve vývoji jednotlivých hospodářství. Zdůrazňuje, že článek 57 AP stanoví postup pro úpravy právních předpisů Společenství z důvodu přistoupení a pro použití aktů Společenství, které nebyly upraveny vlastním aktem o přistoupení, na nové členské státy. Změny, které jdou nad rámec tohoto cíle, nemohou být založeny na článku 57 AP. Uvedené ustanovení nemůže být použito k zavedení odchylek od aktů Společenství, zejména těch, které jdou nad rámec odchylek výslovně povolených a vymezených v aktu o přistoupení.

20. Odchylky od aktů Společenství, které nebyly začleněny do vlastního aktu o přistoupení, mohou být založeny pouze na článku 55 AP. Uvedené ustanovení je ovšem použitelné pouze s ohledem na akty Společenství, které byly přijaty mezi datem ukončení jednání o přistoupení, takzvaným „datem uzavření" (1. listopad 2002), a datem podpisu smlouvy o přistoupení (16. duben 2003). Omezená povaha tohoto ustanovení rovněž vyplývá ze skutečnosti, že vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady. Nelze si tedy představit, že by bylo možné na základě článku 57 AP, který se týká pouze „úprav" aktů Společenství, není omezen na akty přijaté ve vymezené době a upravuje při-

jímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou, poskytnout odchylky od aktů Společenství přijatých po datu podpisu smlouvy o přistoupení.

21. Tento výklad potvrzuje skutečnost, že ustanovení paralelní k článku 55 AP v aktu o přistoupení z roku 2005 o podmínkách přistoupení Bulharska a Rumunska k Evropské unii [12] výslovně umožňuje Radě povolit odchylky od aktů Společenství přijatých v době mezi datem uzavření a datem přistoupení, a nikoli pouze mezi datem uzavření a datem podpisu. To prokazuje, že v aktu o přistoupení z roku 2003 není prvně uvedená možnost upravena a že článek 57 AP nelze použít jako základ pro poskytnutí odchylek.

22. Vzhledem k tomu, že základní zásadou, pokud jde o přistoupení, je úplné převzetí *acquis communautaire* a úplné uplatňování práva Společenství ze strany nových členských států, ustanovení umožňující povolení odchylek musí být vykládána restriktivně. V této souvislosti Evropský parlament upozorňuje, že zatímco „úpravy" stanovené v článku 57 AP směřují ke snazšímu uplatňování práva Společenství v nových členských státech, „odchylky" mají účinek přesně opačný, neboť přechodně odkládají použitelnost některých ustanovení práva Společenství. Jedna z podmínek použití článku 57 AP jako základu pro přijetí rozhodnutí tedy není splněna. Znamená to rovněž, že uvedený článek nelze použít k rozšíření odchylek, které již byly povoleny a vymezeny v aktu o přistoupení.

23. Evropský parlament konstatuje, že přechodné období stanovené v napadené směrnici, které trvá do konce roku 2012, se odchyluje i od vlastního aktu o přistoupení, neboť tento akt upravuje přechodné období pouze do konce roku 2008.

24. Pokud jde o naléhavost zmíněnou v dopisu Rady ze dne 9. července 2004, Evropský parlament konstatuje, že Rada jej po předložení návrhu Komise nepožádala o uplatnění postupu pro naléhavé případy. Odchylka podle přílohy VI aktu o přistoupení by se v každém případě uplatnila do konce roku 2008.

25. Ve svém vyjádření na podporu žaloby Evropského parlamentu Komise uvádí, že akt o přistoupení obsahuje soudržný systém ustanovení týkajících se provádění technických úprav aktů Společenství a řešení problematiky změn *acquis communautaire* v době mezi datem uzavření a datem přistoupení. Článek 55 AP představuje určitou formu pokračování jednání o přistoupení, neboť umožňuje novým členským státům

12 — Akt o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, ze dne 25. dubna 2005 (Úř. věst. 2005, L 157, s. 203).

žádat o odchylky od aktů přijatých mezi datem uzavření a datem podpisu. Po posledně jmenovaném datu se použije informační a konzultační postup. V této souvislosti mají nové členské státy postavení pozorovatele v rámci příslušných orgánů a mohou v průběhu legislativního postupu předkládat své žádosti o odchylky.

26. Článek 57 AP sleduje jiný cíl než článek 55 AP. Samotná koexistence obou ustanovení totiž dokládá, že je nelze vzájemně zaměňovat. Účelem článku 57 AP je vytvořit právní základ pro provádění nezbytných úprav aktů Společenství, které jsou nepostradatelné z hlediska usnadnění přistoupení. Naopak odchylky nejsou v tomto směru nikdy nepostradatelné. Zatímco neexistuje možnost volby, pokud jde o otázku, zda je úprava nezbytná, či nikoli, povolení odchylky vyžaduje politické rozhodnutí. Tím je rovněž vysvětleno, proč při hlasování podle článku 57 AP postačí kvalifikovaná většina, zatímco článek 55 AP vyžaduje jednomyslné rozhodnutí.

27. Ve světle rozdílného znění obou těchto ustanovení aktu o přistoupení, jejich úlohy a místa ve struktuře uvedeného aktu a odlišných postupů rozhodování je zjevné, že článek 57 AP nelze použít jako základ pro povolení odchylek od aktů Společenství. I pokud je posuzován samostatně, článek 57 AP nelze pro tento účel použít, neboť „odchylky" nelze považovat za pouhé „úpravy". Zatímco posledně jmenované jsou nezbytné za účelem integrace, odchylky naopak představují prvek dezintegrace.

28. Komise dochází k závěru, že článek 55 AP ani článek 57 AP nejsou v projednávané věci použitelné, a měl tedy být uplatněn řádný legislativní postup podle Smlouvy o ES. Doplňuje, že v této souvislosti lze zohlednit žádosti nově přistupujících členských států o odchylky nebo je jinak přijmout po přistoupení a stanovit jejich zpětný účinek.

29. Komise rovněž konstatuje, že odchylky poskytnuté Estonsku v příloze VI aktu o přistoupení zůstávají v platnosti, neboť primární právní předpisy Společenství nemohou být zákonodárnými orgány Společenství zbaveny jejich účinku ani změněny.

2. Rada, podporovaná estonskou a polskou vládou

30. Rada tvrdí, že články 55 AP a 57 AP nelze vykládat doslovně, nýbrž ve světle

jejich cílů a kontextu, kterým je usnadnit přistoupení nových členských států a zároveň zaručit úplné a jednotné použití práva Společenství od data přistoupení.

31. Článek 55 AP umožňuje novým členským státům požadovat dočasné odchylky od aktů Společenství přijatých mezi datem uzavření a datem podpisu aktu o přistoupení. Odráží tak zásadu mezinárodního práva, že smlouvy jsou předmětem jednání do okamžiku jejich podpisu. To také vysvětluje, proč článek 55 AP vyžaduje podání formální žádosti o odchylku a jednomyslné přijetí rozhodnutí o jejich povolení. Po podpisu aktu o přistoupení je vhodnější, aby úpravy aktů Společenství byly přijímány v legislativním rámci Společenství podle článku 57 AP.

32. Článek 57 AP je třeba považovat za *lex specialis* ve vztahu k relevantním ustanovením Smlouvy o ES, jež slouží jako právní základ pro přijímání aktů Společenství na základě řádného legislativního postupu. Jeho cílem je stanovit flexibilní postup úpravy aktů, které nebyly upraveny vlastním aktem o přistoupení[13]. Rada má za to, že nic nenaznačuje, že by „úprava" ve smyslu článku 57 AP nemohla mít formu odchylky. Uvedené ustanovení je možno použít k úpravě aktů Společenství, pokud jsou splněny podmínky v něm stanovené. V projednávané věci Rada upozorňuje, že směrnice 2004/85 byla přijata k úpravě směrnice 2003/54 z důvodů souvisejících s přistoupením Estonska k Evropské unii a že tato úprava nebyla stanovena v aktu o přistoupení. Bylo tedy namístě ji založit na článku 57 AP. Rada dodává, že její výklad potvrzuje předchozí legislativní praxe v tom směru, že podobné odchylky byly přijaty v souvislosti s ustanovením paralelními k článku 57 AP v dřívějších aktech o přistoupení.

33. Rada dále tvrdí, že k povolení odchylky požadované Estonskem nebylo možné použít řádný legislativní postup. Ustanovení Smlouvy o ES nelze použít k úpravě situace týkající se přistupujícího členského státu před ratifikací smlouvy o přistoupení. Informační a konzultační postup, který se použije po datu podpisu smlouvy o přistoupení, stanoví rámec odlišný od rámce orgánů Společenství. Rada má tedy za to, že nebylo možné začlenit odchylku požadovanou Estonskem do směrnice 2003/54. Bylo ji možno povolit pouze samostatně na základě relevantních ustanovení aktu o přistoupení.

13 — Rozsudek ze dne 2. října 1997, Parlament v. Rada (C-259/95, Recueil, s. I-5303, bod 27; o informačním systému Společenství týkajícím se nehod v domácnosti a při rekreaci, dále jen rozsudek „EHLASS").

34. Po přistoupení mohou být odchylky povoleny na základě Smlouvy o ES a v projednávané věci by tato varianta dokonce mohla být namístě, neboť směrnice 2004/85 byla přijata přibližně dva měsíce po datu přistoupení. Rada nicméně tvrdí, že bylo přesto vhodnější použít článek 57 AP s ohledem na jeho povahu *lex specialis*. Dovolává se přitom konstatování Soudního dvora v rozsudku EHLASS, že „[jelikož] sledovaným cílem bylo jednotné použití *acquis communautaire* v celé Unii, bylo nezbytné uvést úpravy v účinnost k datu přistoupení, i pokud byly takové úpravy přijaty později“ [14]. Uplatnění spolurozhodovacího postupu by navíc znamenalo, že by napadená směrnice mohla být přijata až se zpožděním asi dvou let, což by vedlo ke vzniku situace právní nejistoty a nepříznivým dopadům na oprávněné zájmy odvětví elektřiny v Estonsku.

35. Rada tvrdí, že směrnice 2004/85 musí být považována za úpravu a že se drží v mezích stanovených článkem 57 AP. Směrnice stanoví odchylku obdobnou té, která je stanovena v příloze VI k aktu o přistoupení. Uvedenou odchylku tedy nerozšiřuje. Na jedné straně odchylka obsažená v příloze VI zanikla zrušením článku 19 směrnice 96/92. Na straně druhé ustanovení, kterých se týká nová odchylka, tedy čl. 21 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2003/54, se liší od čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92 svou oblastí působnosti *ratione materiae*. Napadená směrnice stanoví novou odchylku s přihlédnutím k novému legislativnímu kontextu a cíli spočívajícímu v dosažení vyšší míry liberalizace vnitrostátních trhů s elektřinou.

36. Pokud jde o skutečnost, že akt o přistoupení z roku 2005 o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska nyní obsahuje výslovné ustanovení připouštějící poskytnutí odchylek mezi datem uzavření a datem přistoupení, Rada konstatuje, že uvedené ustanovení je třeba považovat za vyjasnění současného stavu a bylo do aktu začleněno jako záruka pro případ, že by se Soudní dvůr neztotožnil s jejím výkladem článku 57 AP.

37. Estonská vláda podporuje tvrzení Rady s výjimkou tvrzení, že odchylka stanovená v příloze VI, pokud jde o použití čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92, zanikla zrušením uvedené směrnice. Uplatňuje, že uvedená výjimka zůstává v platnosti v rámci směrnice 2003/54. V opačném případě by existoval nepřekonatelný rozpor mezi odchylkou povolenou v příloze VI, která stanoví otevření 35% estonského trhu s elektřinou od roku 2009, a směrnicí 2003/54, která vyžaduje od 1. července 2004 otevření trhu s elektřinou ve všech členských státech pro spotřebitele jiné než domácnosti, což v Estonsku představuje mnohem větší podíl než 35% vnitrostátního trhu s elektřinou, a rozšíření tohoto otevření trhu pro všechny domácnosti od 1. července 2007. V této situaci bylo přijetí směrnice 2004/85, která povoluje odchylku, pokud jde o nové závazky

14 — Rozsudek uvedený v předchozí poznámce, bod 22.

stanovené ve směrnici 2003/54, nevyhnutelné. Bez uvedené směrnice by na trhu s elektřinou v Estonsku vznikla právní nejistota; přitom je ovšem nutné přijmout dlouhodobé plány směřující k provedení rozsáhlých investic nezbytných pro modernizaci tohoto odvětví a k zamezení vážným společenským a ekologickým problémům. Estonská vláda zdůrazňuje význam prohlášení č. 8, ve kterém všechny členské státy uznávají nutnost postupného otevírání estonského trhu s elektřinou, s úplným otevřením od roku 2013. Toto prohlášení je třeba považovat za nástroj k výkladu ustanovení aktu o přistoupení.

38. Polská vláda tvrdí, že článek 57 AP je třeba vykládat ve světle cíle aktu o přistoupení, kterým je usnadnit přistoupení nových členských států, a ve světle zásad solidarity a loajality mezi členskými státy. To znamená, že by měla existovat možnost poskytnutí dočasných odchylek od aktů Společenství přijatých po datu podpisu aktu o přistoupení, není-li okamžitý vstup takových aktů v platnost v okamžiku přistoupení možný nebo pokud by měl vážné společenské a hospodářské důsledky pro nový členský stát. Výklad obhajovaný Evropským parlamentem by znemožnil poskytnutí přechodných období, pokud jde o akty Společenství přijaté po datu podpisu. Tím by byla ohrožena autonomie přistupujících členských států v rozporu s mezinárodněprávní zásadou rovnosti mezi státy. Polská vláda má pochybnosti, zda by mohly být nutné odchylky povoleny na základě článku 95 ES, jehož účelem je především vyloučit omezení volného pohybu a narušení hospodářské soutěže [15].

B – *Druhý žalobní důvod směřující ke zrušení: nedostatečné odůvodnění*

39. Jako druhý důvod směřující ke zrušení směrnice 2004/85 Evropský parlament uplatňuje, že směrnice obsahuje nedostatečné odůvodnění, neboť z odůvodnění napadené směrnice nijak nevyplývá, proč byl jako právní základ použit článek 57 AP, a nikoli ustanovení zmiňovaná Komisí v jejím návrhu. Důvody tohoto postupu, jež jsou uvedeny v dopisu generálního tajemníka Rady zaslaném předsedovi Evropského parlamentu, nelze považovat za odůvodnění ve smyslu článku 253 ES. Ať je tomu jakkoli, Rada nepožádala Evropský parlament o uplatnění postupu pro naléhavé případy za účelem přijetí napadené směrnice.

15 — Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453, body 60 a 61).

40. Rada, podporovaná estonskou vládou, oponuje v tom směru, že postačí, aby právní základ aktu jasně vyplýval z obsahu takového aktu, aniž by bylo nutné uvést podrobné důvody této volby. Skutečnost, že Rada uplatňuje jiný právní základ, než jaký navrhla Komise, nevyžaduje zvláštní vysvětlení. V každém případě jsou v odůvodnění napadené směrnice jasně uvedeny důvody pro povolení odchylky Estonsku, pokud jde o použití čl. 21 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2003/54.

C – *Omezení časových účinků rozsudku v případě zrušení*

41. Vzhledem k nutnosti zabránit situaci právní nejistoty hospodářských subjektů, investorů a pracovníků v odvětví elektřiny v Estonsku navrhuje Rada Soudnímu dvoru podle článku 231 druhého pododstavce ES, aby v případě, že bude žaloba Evropského parlamentu úspěšná, zachoval účinky směrnice 2004/85 až do přijetí nové směrnice. Tento návrh podporuje estonská vláda, která upozorňuje, že důsledkem pouhého zrušení napadené směrnice by bylo okamžité otevření estonského trhu s elektřinou pro dodávky elektřiny ze sousedních členských států. To by ohrozilo finanční situaci estonských výrobců a jejich schopnost financovat rozsáhlé investice nezbytné k modernizaci elektroenergetické infrastruktury v Estonsku.

42. Komise rovněž souhlasí s návrhem Rady a uvádí, že pouhé zrušení napadené směrnice by postavilo Estonsko do situace, kdy by porušovalo právo Společenství, aniž by za takovou situaci neslo odpovědnost.

43. Evropský parlament má za to, že jeho žaloba se netýká otázky, zda je odchylka povolená Estonsku odůvodněná, či nikoli, nýbrž zpochybňuje jen právní základ napadené směrnice. Nepovažuje proto za nezbytné zaujmout stanovisko k návrhu Rady.

## VI – Posouzení

A – *K prvnímu žalobnímu důvodu protiprávnosti: článek 57 AP jako právní základ směrnice 2004/85*

44. Evropský parlament a Rada upozornily, že podle ustálené judikatury se musí volba

právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu. [16]

45. Ústřední otázkou v projednávané věci je, zda lze článek 57 AP použít k poskytnutí takové odchylky, jaká je stanovena ve směrnici 2004/85. To zahrnuje jednak přezkoumání věcné a časové působnosti článku 57 AP, a jednak určení povahy úpravy směrnice 2003/54 stanovené směrnicí 2004/85. Je namístě ji považovat za úpravu odchylky od čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92 stanovené v příloze VI aktu o přistoupení, nebo se jedná o novou, samostatnou odchylku od odpovídajícího ustanovení směrnice 2003/54, která nahradila a zrušila směrnici 96/92? Tato otázka je relevantní z hlediska znění článku 57 AP, který stanoví základ pro úpravu aktů Společenství z důvodu přistoupení.

46. Rada má za to, že zrušením směrnice 96/92 směrnicí 2003/54 odchylka stanovená v příloze VI aktu o přistoupení zanikla. Tvrdí, že skutečnost, že ze srovnávací tabulky přiložené k posledně jmenované směrnici vyplývá, že článek 21 směrnice 2003/54 je ustanovením odpovídajícím článku 19 směrnice 96/92, nemá žádný právní význam. Estonsko zastává opačné stanovisko a tvrdí, že první odchylka je stanovena v ustanovení smlouvy, které nemůže být změněno směrnicí. Vysvětluje rovněž, jaké důsledky by měl výklad Rady pro jeho odvětví elektřiny (viz výše bod 37). Evropský parlament má za to, že směrnicí 2004/85 byla prodloužena platnost výjimky povolené v příloze VI do konce roku 2013.

47. Při určení účinků odchylky povolené směrnicí 2004/85 je třeba nejprve poznamenat, že zatímco článek 19 směrnice 96/92 vyžadoval pouze liberalizaci vnitrostátních trhů s elektřinou pro největší spotřebitele elektřiny, čl. 21 odst. 1 směrnice 2003/54 upravuje úplné otevření trhu ve třech fázích pro tři různé kategorie zákazníků. V rámci těchto tří kategorií je věcná souvislost mezi skupinou spotřebitelů uvedenou v čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92 a skupinou, která je vymezena v čl. 21 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/54. Povinnosti uložené členským státům v čl. 21 odst. 1 písm. b) a c), pokud jde o ostatní spotřebitele mimo domácnosti a domácnosti, jsou nové. Právě na tyto kategorie se vztahuje napadená směrnice. Kategorie uvedená v čl. 21 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/54 není napadenou směrnicí dotčena.

16 — Viz, mimo jiné, rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10); ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Rada (C-281/01, Recueil, s. I-12049, bod 33), a ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada (C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, bod 41).

48. Souhlasím s Estonskem, že odchylka obsažená v příloze VI k aktu o přistoupení nezanikla z formálního důvodu, že ustanovení, na které odkazuje, bylo zrušeno. Relevantní je skutečnost, že povinnost, ve vztahu k níž byla odchylka povolena, zůstává nedotčena, i když v rámci nové směrnice. Kromě věcné návaznosti dotčené povinnosti je rovněž namístě uvést, že ustanovení Smlouvy nemůže být změněno aktem Společenství, pokud Smlouva nestanoví jinak, což potvrzuje článek 7 aktu o přistoupení. [17] Podle stávající úpravy je Estonsko povinno otevřít svůj trh s elektřinou pro kategorii spotřebitelů uvedenou v čl. 21 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/54 od roku 2009 a pro ostatní kategorie spotřebitelů od roku 2013. Tento výsledek je v souladu se záměry stanovenými v prohlášení č. 8, jež tvoří přílohu ke smlouvě o přistoupení [18].

49. Z výše uvedených úvah je zjevné, že směrnice 2004/85 nenahradila ani neupravila odchylku stanovenou v příloze VI, ani neprodloužila její platnost. Je namístě ji považovat za novou odchylku týkající se nových povinností uložených členským státům v čl. 21 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2003/54.

50. Je tedy namístě posoudit, zda směrnice 2004/85 byla správně založena na článku 57 AP.

51. Článek 57 AP představuje jeden z prvků systému stanoveného v části páté hlavě II aktu o přistoupení, která vymezuje podmínky použitelnosti aktů Společenství v nových členských státech. Základním pravidlem je, že směrnice a rozhodnutí ve smyslu článku 249 ES se vztahují na nové členské státy ode dne přistoupení a že k tomuto datu je třeba přijmout nezbytná prováděcí opatření, pokud nestanoví akt o přistoupení nebo jeho přílohy jiné lhůty (článek 53 AP a článek 54 AP).

52. Vzhledem k tomu, že *acquis communautaire* se po uzavření jednání o přístupu a dokončení textu aktu o přistoupení i nadále vyvíjí, je zjevně zapotřebí umožnit poskytnutí dočasných odchylek od takových aktů. Tuto možnost poskytuje článek 55 AP. Taková možnost je ovšem výslovně omezena na akty Společenství, které byly přijaty před datem podpisu smlouvy o přistoupení. Odchylky povolené podle uvedeného ustanovení musí

17 — Ustanovení tohoto aktu, není-li v něm stanoveno jinak, mohou být pozastavena, změněna nebo zrušena pouze postupy stanovenými v původních smlouvách, které revizi těchto smluv umožňují.

18 — Uvedené výše v poznámce 10.

být formálně vyžádány novým členským státem a povolují se jednomyslným rozhodnutím Rady na návrh Komise.

53. Článek 57 AP představuje základ pro úpravu aktů Společenství z důvodu přistoupení, pokud nebyly nezbytné úpravy stanoveny v aktu o přistoupení nebo jeho přílohách. Uvedené ustanovení neobsahuje podobné časové omezení, jako je omezení stanovené v článku 55 AP: na základě tohoto ustanovení mohou být upraveny veškeré akty přijaté před přistoupením. Úpravy přijímá Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou, nebo samotná Komise, podle toho, který orgán akt vyžadující úpravu přijal. Za tímto účelem tyto orgány provedou „příslušné úpravy" (čl. 57 odst. 2 AP).

54. Pokud je článek 57 AP vykládán ve spojení s článkem 55 AP, je zjevné, že obě tato ustanovení slouží k jiným účelům v době před formálním přistoupením členských států k Evropské unii. Tato skutečnost vyplývá jak z rozdílů v terminologii, tak z procesních požadavků na přijetí opatření podle obou ustanovení.

55. Rozdíly v terminologii se týkají pojmů „dočasná odchylka" v článku 55 AP a „úprava" (nezbytná z důvodu přistoupení) v článku 57 AP. Evropský parlament a Komise upozorňují, že zásadní rozdíl mezi těmito dvěma pojmy spočívá v tom, že zatímco účelem „odchylek" je dočasně vyloučit použitelnost určitého prvku *acquis communautaire* v členském státu s cílem poskytnout takovému členskému státu dostatek času pro přijetí nezbytných kroků, jež mu umožní v plném rozsahu splnit jeho závazky v rámci Společenství, „úpravy" mají účinek opačný a směřují k zajištění použitelnosti *acquis* při přistoupení. Jinými slovy, zatímco „odchylky" vedou k odkladu použití určitého aktu Společenství v novém členském státu, „úpravy" jsou nepostradatelné k okamžitému použití aktu Společenství k datu přistoupení.

56. V rozsudku EHLASS [19] měl Soudní dvůr možnost vyjádřit své stanovisko k věcné působnosti ustanovení aktu o přistoupení z roku 1994 [20], které je paralelní k článku 57 AP. Pokud jde o článek 169 uvedeného aktu o přistoupení, který je totožný s článkem 57 AP, Soudní dvůr uvedl, že „jediným účelem úprav provedených na základě článku 169 je rozšířit na nové členské státy použití opatření Společenství, která nebyla upravena vlastním aktem o přistoupení. Na článku 169 uvedeného aktu tedy nemohou být

19 — Uvedeném výše v poznámce 13.

20 — Akt o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 1994, C 241, s. 8).

založeny žádné jiné změny“ [21]. Ve stejném rozsudku Soudní dvůr zopakoval, že „z článku 169 lze vycházet pouze při přijetí úprav určených výhradně k tomu, učinit dotčená opatření použitelnými v nových členských státech, přičemž jsou vyloučeny veškeré jiné změny“ [22].

57. Z těchto úvah nutně vyplývá, že pojem „úpravy“, který má na první pohled širší rozsah, nelze v kontextu článku 57 AP vykládat v tom směru, že zahrnuje i věcné změny aktů Společenství či opatření umožňující odchylky od takových aktů. Vztahuje se tedy pouze na nevyhnutelné úpravy opatření Společenství, jež vycházejí z technických, a nikoli politických důvodů. Skutečnost, že pojem „úpravy“ není v aktu o přistoupení vymezen a že uvedený akt nevylučuje, že jsou v tomto pojmu zahrnuty i odchylky, jak tvrdí Rada a polská vláda, nemá v tomto směru význam, neboť tento rozdíl ve významu mezi oběma pojmy lze jasně dovodit z účelu článku 55 AP a článku 57 AP.

58. Tento rozdíl odrážejí postupy stanovené pro přijetí opatření podle obou těchto ustanovení. Vzhledem k tomu, že povolení dočasné odchylky představuje souhlas s neplněním určitých povinností vyplývajících z práva Společenství po určitou dobu a je především v zájmu dotyčného přistupujícího členského státu, je příslušné rozhodnutí politické povahy. To vysvětluje, proč článek 55 AP vyžaduje jednomyslné rozhodnutí, a to, že rozhodnutí se přijímá na žádost dotyčného nového členského státu. Naopak, úprava aktů Společenství za účelem zajištění jejich plné použitelnosti v nových členských státech k datu přistoupení vyplývá přímo ze zásady, že nové členské státy musí k datu přistoupení v plném rozsahu přijmout a uplatňovat *acquis communautaire*. Takové úpravy nemají z podstaty samé politickou povahu, a mohou tedy být přijímány nezávisle na žádosti nového členského státu Radou rozhodující na návrh Komise kvalifikovanou většinou nebo samotnou Komisí, pokud jde o akty přijaté Komisí.

59. Chtěl bych zdůraznit, že pokud by bylo možné zakládat dočasné odchylky na článku 57 AP, neměl by článek 55 AP žádný samostatný účel, neboť prvně jmenované ustanovení se vztahuje rovněž na akty přijaté v době bezprostředně po datu uzavření. Znamenalo by to dokonce, že pokud by odchylka nemohla být povolena podle článku 55 AP z důvodu nejednomyslnosti Rady, mohla by ji Rada nicméně povolit, pouze na základě uplynutí času, kvalifikovanou větši-

21 — Rozsudek uvedený výše v poznámce 13, bod 14.

22 — Tamtéž, bod 19.

nou po datu podpisu smlouvy o přistoupení. Vzhledem k tomu, že by se jednalo o obcházení procesněprávních záruk stanovených aktem o přistoupení s ohledem na přijímání odchylek, nemůže se zjevně jednat o úmysl autorů přístupových dokumentů.

60. Vzhledem k tomu, že napadená směrnice byla přijata po datu přistoupení (1. květen 2004), vyvstává rovněž otázka časové působnosti článku 57 AP. Jinými slovy, může být toto ustanovení použito jako právní základ pro úpravy aktů Společenství, přijatých před přistoupením, po datu přistoupení?

61. Tuto otázku rovněž řešil Soudní dvůr v rozsudku EHLASS. Opět ve vztahu k článku 169 aktu o přistoupení z roku 1994, který je, jak bylo uvedeno výše, totožný s článkem 57 AP, Soudní dvůr uvedl, že „podle čl. 2 odst. 3 smlouvy o přistoupení orgány Společenství ‚mohou' před přistoupením přijmout určitá opatření uvedená, mimo jiné, v článku 169 aktu o přistoupení. Článek 2 odst. 3 tedy nijak neomezuje použití článku 169 po vstupu smlouvy o přistoupení v platnost, nýbrž pouze povoluje jeho použití před uvedeným datem" [23].

23 — Rozsudek uvedený výše v poznámce 13, bod 18.

62. Soudní dvůr odmítl výhrady Evropského parlamentu, že takový výklad by umožňoval neomezené použití článku 169 a že toto ustanovení stanoví, že úpravy vstupují v platnost od data přistoupení, takže akty přijaté později by měly zpětný účinek. Pokud jde o prvně uvedenou výhradu, Soudní dvůr uvedl, že napadený akt byl přijat v „přiměřené lhůtě po vstupu smlouvy o přistoupení v platnost". Pokud jde o druhou výhradu, Soudní dvůr uznal nutnost vstupu napadeného aktu v platnost k datu přistoupení a uvedl, že nebylo uplatňováno, že by tím byla narušena právní jistota nebo ochrana legitimních očekávání.

63. Nejsem sice zcela přesvědčen o správnosti odmítnutí argumentů Evropského parlamentu v této otázce ze strany Soudního dvora, mám ovšem za to, že samotné uznání možnosti zpětného účinku úprav přijatých podle článku 57 AP potvrzuje závěr, že takové úpravy musí nutně být omezeného rozsahu a v žádném případě nemohou představovat věcnou změnu nebo pozastavení závazků vyplývajících z aktu Společenství.

64. Vzhledem k tomu, že odchylka poskytnutá Estonsku nemohla vycházet z článku 55 AP, neboť nespadá do jeho oblasti působnosti *ratione materiae*, ani z článku 57 AP, neboť nespadá do jeho oblasti působnosti *ratione materiae*, je třeba dojít k závěru, že při neexistenci jiného výslovného ustanovení upravujícího tuto konkrétní situaci měla být

napadená směrnice založena na ustanoveních, která sloužila jako právní základ pro směrnici 2003/54, tedy na čl. 47 odst. 2 ES, článku 55 ES a článku 95 ES. V tomto ohledu, podotýká Komise, po podpisu smlouvy o přistoupení zajišťoval informační a konzultační postup uvedený výše v bodu 5 potřebný rámec pro řešení žádostí přistupujících států o přihlédnutí k jejich zájmům při přípravě nových právních předpisů Společenství. V této souvislosti lze dodat, že vzhledem ke zvláštním zájmům Estonska, ze kterých vycházela žádost této země o povolení odchylky, bylo možné jako doplňkový právní základ použít rovněž článek 15 ES. Uvedený článek umožňuje povolení dočasných odchylek od aktů Společenství za účelem zohlednění rozdílů ve vývoji mezi hospodářstvími členských států.

65. Je možné, jak tvrdí Komise, že přijetí napadené směrnice v rámci spolurozhodovacího postupu upraveného relevantními ustanoveními Smlouvy o ES by bylo poněkud těžkopádné. Podle uvedeného postupu by byly nezbytné úpravy směrnice 2003/54 přijaty mnohem později, čímž by vzniklo dlouhé období právní nejistoty v odvětví elektřiny v Estonsku a Estonsko by přechodně porušovalo své závazky vyplývající z práva Společenství. Skutečnost, že řádný legislativní postup s sebou přináší určité nevýhody, ovšem nemůže odůvodňovat vytvoření potřebného právního základu prostřednictvím extenzivního výkladu článku 57 AP.

66. Pokud bylo zjevně nezbytné výslovně připustit možnost poskytnutí dočasných odchylek od aktů Společenství přijatých před datem přistoupení nových členských států, neexistence takového ustanovení způsobila mezeru v přechodných ustanoveních aktu o přistoupení, kterou bylo možné vyplnit pouze v rámci stávajících legislativních pravomocí orgánů Společenství. Existenci takové mezery v právní úpravě zdůrazňuje akt o přistoupení z 25. dubna 2005, který se týká nadcházejícího přistoupení Bulharska a Rumunska k Evropské unii [24]. Na rozdíl od aktu o přistoupení z roku 2003, akt o přistoupení z roku 2005 nyní obsahuje výslovné ustanovení umožňující povolení dočasných odchylek, pokud jde o akty Společenství přijaté v období mezi datem uzavření a datem přistoupení. [25] Mám za to, že tato úprava v posledním aktu o přistoupení pouze zdůrazňuje skutečnost,

24 — Uvedený výše v poznámce 12.

25 — Článek 55 aktu o přistoupení (2005) stanoví: „Na základě řádně odůvodněné žádosti Bulharska nebo Rumunska předložené Komisi nejpozději ke dni přistoupení může Rada na návrh Komise nebo Komise, pokud byl původní akt přijat Komisí, učinit opatření spočívající v dočasných odchylkách od aktů orgánů *přijatých mezi 1. říjnem 2004 a dnem přistoupení*. Opatření budou přijata v souladu s pravidly hlasování, kterými se řídí přijetí aktu, od nějž se dočasná odchylka požaduje. Jsou-li tyto odchylky přijaty po přistoupení, mohou být použitelné ode dne přistoupení." (Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.)

že článek 57 AP nelze použít jako základ pro povolení dočasných odchylek. V této souvislosti je rovněž důležité, že nedošlo k úpravě oblasti působnosti *ratione materiae* ustanovení paralelního k článku 57 AP tak, aby toto ustanovení umožňovalo poskytování odchylek, nýbrž že byla rozšířena oblast působnosti *ratione temporis* ustanovení paralelního k článku 55 AP. V tomto ohledu mám za to, že vysvětlení této úpravy v aktu o přistoupení z roku 2005 ve vztahu k aktu o přistoupení z roku 2003, v jehož rámci Rada uvádí, že v prvně jmenovaném předpisu byl vytvořen výslovný právní základ, neboť neexistovala žádná záruka, že Soudní dvůr bude vykládat článek 57 AP způsobem navrhovaným Radou, je neudržitelné.

67. Odmítnout je třeba i argument Rady, že zákonodárce Společenství nemůže přijímat právní předpisy s ohledem na přistupující státy, které dosud nejsou plnoprávnými členskými státy Unie. Článek 2 odst. 3 smlouvy o přistoupení totiž stanoví právě takovou zásadu s ohledem na ustanovení aktu o přistoupení upravující legislativní pravomoci. [26] Pokud akt o přistoupení nestanoví výslovnou pravomoc, není zákonodárce Společenství nijak omezen při předjímání přistoupení nových členských států v právních předpisech přijímaných na základě Smlouvy o ES před přistoupením. Skutečností, že přistupující státy nejsou v té době součástí legislativního procesu, není dotčena pravomoc zákonodárných orgánů Společenství přijímat takové akty Společenství. Lze navíc předpokládat, že pokud zákonodárce Společenství přihlíží v právních předpisech přijatých před přistoupením k situaci v přistupujícím členském státu, činí tak na základě informací, které obdržel od takového státu v rámci informačního a konzultačního postupu. Účelem jakéhokoli takového ustanovení bude usnadnit přistoupení dotyčného členského státu a lze jej považovat za vyjádření loajální spolupráce mezi orgány Společenství a přistupujícími státy v období před přistoupením. Jediným právním požadavkem s ohledem na taková ustanovení bude, aby jejich vstup v platnost byl podmíněn skutečným přistoupením dotčeného státu.

68. Vzhledem k tomu, že článek 57 AP nemůže sloužit jako právní základ napadené směrnice, neboť jeho oblast působnosti *ratione materiae* je omezena na úpravu aktů Společenství, tvrzení Rady, že článek 57 AP musí být považován za *lex specialis* ve vztahu k ustanovením Smlouvy o ES, není relevantní a nemusí být dále zkoumáno.

69. Konečně, Rada a polská vláda uvádějí, že dřívější legislativní praxe nabízí různé pří-

26 — Uvedený článek stanoví: „Odchylně od odstavce 2 [vstup v platnost dne 1. května 2004] mohou před přistoupením orgány Unie přijmout opatření uvedená [...] v článcích [...] 55 až 57 aktu o přistoupení [...]. Tato opatření vstoupí v platnost pouze s výhradou a dnem vstupu této smlouvy v platnost."

klady dočasných odchylek založených na ustanoveních předchozích aktů o přistoupení paralelních k článku 57 AP. [27] Skutečnost, že uvedené ustanovení bylo v minulosti použito za tímto účelem, zjevně sama o sobě nenaznačuje, že tento postup byl legální. Vzhledem k tomu, že platnost dotčených aktů Společenství patrně nebyla napadena před Soudním dvorem, tento postup zatím nebyl podroben soudnímu přezkumu, a neexistuje tedy žádná judikatura, jež by jej potvrzovala. V každém případě, od 2. října 1997, kdy Soudní dvůr vydal jednoznačné rozhodnutí ve věci EHLASS, podle něhož taková ustanovení, jako je článek 57 AP, nemohou být použita k přijetí změn aktů Společenství [28], je zcela zjevné, že poskytování odchylek na základě uvedeného ustanovení je z právního hlediska riskantní.

70. Mám tedy za to, že vzhledem k tomu, že článek 57 AP nepředstavuje vhodný právní základ směrnice 2004/85, byly při jejím přijetí porušeny podstatné procesní náležitosti ve smyslu článku 230 ES, a směrnice by proto měla být zrušena.

27 — Viz, například, směrnici Rady 94/72/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se mění směrnice 91/439/EHS o řidičských průkazech (Úř. věst. L 337, s. 86; Zvl. vyd. 07/02, s. 238).

28 — Rozsudek uvedený výše v poznámce 13, bod 14.

B – *Druhý žalobní důvod protiprávnosti: nedostatečné odůvodnění*

71. Vzhledem k tomu, že považuji první žalobní důvod protiprávnosti za opodstatněný, není namístě přezkoumat druhý žalobní důvod předložený Evropským parlamentem.

C – *Zachování účinků směrnice 2004/85*

72. Rada navrhla, aby v případě, že Soudní dvůr rozhodne o zrušení napadené směrnice, byly účinky uvedené směrnice zachovány na základě ustanovení článku 231 druhého pododstavce ES. Evropský parlament má za to, že se jeho žaloba týká pouze právního základu napadené směrnice, a nikoli jejího obsahu.

73. Vzhledem k tomu, že žalobce nezpochybňuje směrnici 2004/85 věcně a pouhé zrušení směrnice by vedlo, jak uvádí Rada, estonská a polská vláda a Komise, ke vzniku značné nejistoty v odvětví elektřiny v Estonsku, je namístě přijmout návrh Rady na zachování účinků směrnice 2004/85.

## VII – Závěry

74. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

„— zrušil směrnici Rady ze dne 28. června 2004, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokud jde o použitelnost některých ustanovení na Estonsko;

— zachoval účinky zrušené směrnice;

— uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení;

— uložil Estonské republice, Polské republice a Komisi Evropských společenství, aby nesly vlastní náklady řízení."